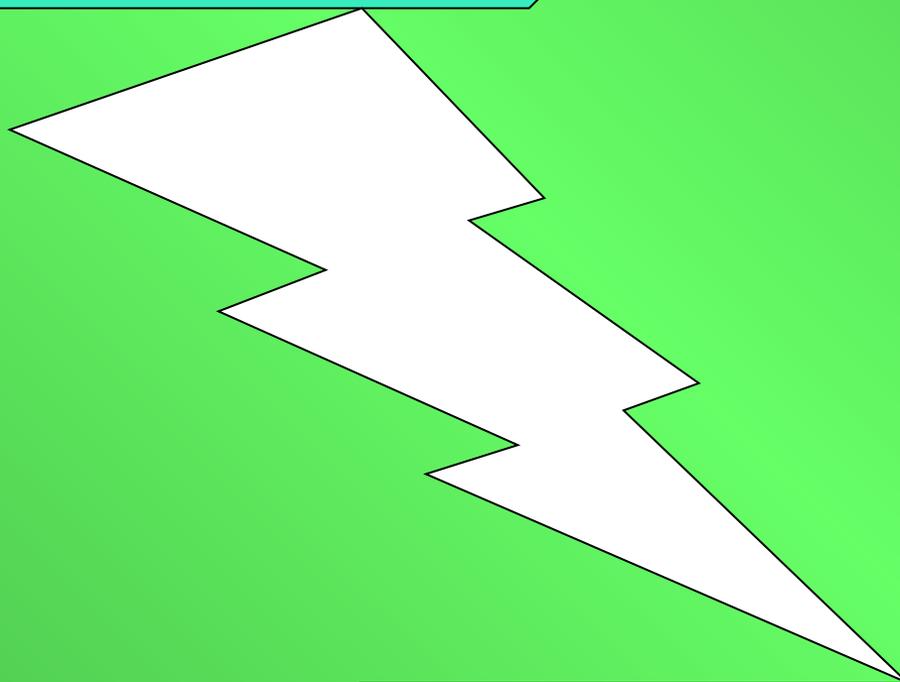


Изменения в правовом
регулировании деятельности
учреждений. Правовой
статус руководителя
учреждения.

О.Савранская, 2020

Все изменения в правовом положении органов публичной власти и находящихся в собственности публично-правовых образований или имеющих долю ППО организаций последних лет связаны с проведением реформ публичного управления.

Цель реформ



Повышение качества
власти

Показатели качества власти:

Правовая
регламентированность
деятельности

Обеспечение
конечной результативности

Достижение эффективности

Общественная
целесообразность

«Распределительный»

принцип

затраты

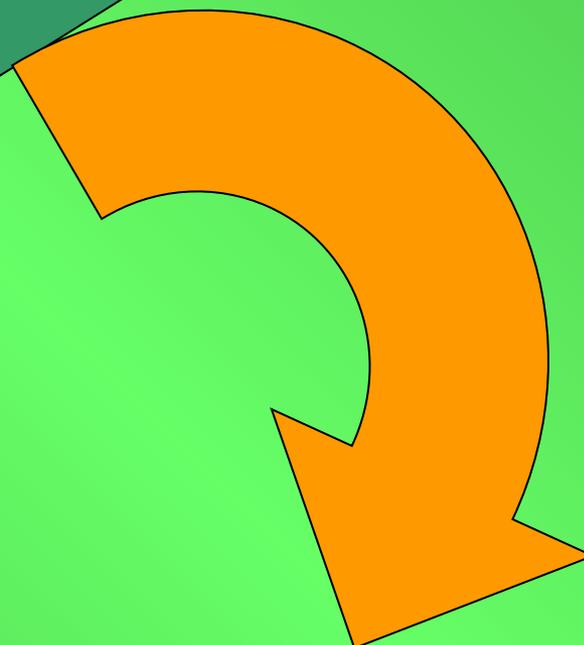
переход

«Управленческий»

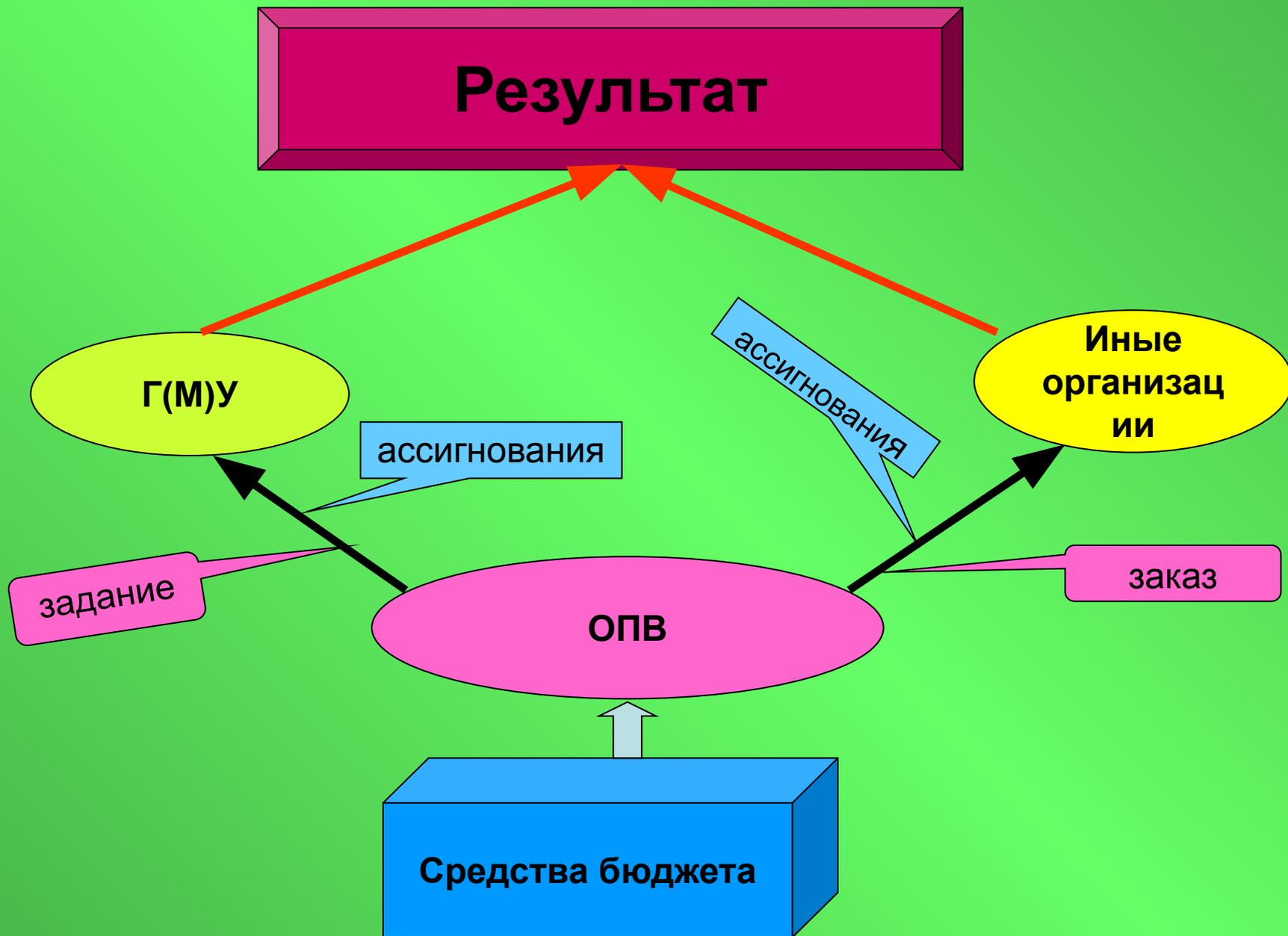
принцип

Результат

Администриро
вание



Проектное
управление



Хозяйственная деятельность
органов публичной власти
может осуществляться
исключительно для
достижения целей публично-
правового образования, т.е.
для решения вопросов
компетенции

Учреждения являются
некоммерческими
организациями,
осуществляющими деятельность
в целях, направленных на
достижение общественных благ.

При этом дополнительным ограничением для учреждений публичной формы собственности является то, что они осуществляют деятельность по оказанию услуг и выполнению работ для исполнения полномочий учредителя

Учреждения в публичной сфере создаются для оказания услуг в широком смысле населению, юридическим лицам и органам публичной власти в области компетенции органов публичной власти соответствующего уровня.

Понятие публичных услуг

- Международный стандарт ISO 9004-2
- Межгосударственный стандарт ГОСТ 30335-95/ГОСТ Р 50646-94 "Услуги населению. Термины и определения"(введен в действие постановлением Госстандарта РФ от 12 марта 1996 г. N 164)
- Легальное в законодательстве РФ (ФЗ № 210-ФЗ; Налоговый Кодекс; БК Российской Федерации)
- Управленческое
 - в узком смысле
 - в широком смысле

Международный стандарт ISO 9004-2

Услуга - результат взаимодействия поставщика и заказчика и внутренней деятельности поставщика **по удовлетворению потребностей заказчика.**

ГОСТ 30335-95/ГОСТ Р 50646-94

- Услуга - результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя **по удовлетворению потребности потребителя.**
- По функциональному назначению услуги, оказываемые населению, подразделяются на материальные и социально-культурные

ФЗ № 210-ФЗ.

Публичная услуга
(предоставляемая

**исполнительным органом
публичной власти) :**

Деятельность **по реализации функций**
органа

Осуществляется **по запросам** потребителя

В пределах полномочия органа

Какие услуги регламентирует 210-ФЗ:

- 1) Предоставляемые **исполнительно -распорядительными** органами власти
По реализации **функций** этого органа, осуществляемых **по запросам** заявителей
В пределах полномочий данного органа (государственных или по решению вопросов местного значения)
- 2) Предоставляемые организациями **необходимые и обязательные** для предоставления публичных услуг
- 3) Услуги, предоставляемые ГУ, МУ или иными организациями **на основании публичного задания (заказа)** в электронной форме, **если включены в перечень**, установленный Правительством РФ и высшим исполнительным органом госвласти субъекта РФ

Бюджетный кодекс (статья 6) публичные услуги -

услуги (работы), оказываемые (выполняемые):

- органами государственной власти (органами местного самоуправления),
- государственными (муниципальными) учреждениями
- и в случаях, установленных [законодательством](#) Российской Федерации, иными юридическими лицами

Публичные услуги в широком смысле

деятельность по организации производства и предоставления публичных благ гражданам и организациям, по созданию условий для такой организации, включая регулирование общественных отношений, связанных с производством и потреблением благ в сфере деятельности, относящейся к предметам ведения государства и решению вопросов местного значения.

Услуга в управленческом узком смысле

деятельность, которая имеет определенного потребителя, им заказана, в том числе с определением качества и других характеристик, этому потребителю подконтрольна, осуществляется на основе взаимодействия потребителя и исполнителя.

Органы публичной власти:

- Оказывают публичные услуги (выполнение функций, связанных с осуществлением властных (административных) полномочий по запросу потребителя);
- Организуют оказание публичных благ (публичных услуг в широком смысле)

Организация оказания публичных услуг –

основанные на нормах права отношения между публично-правовым образованием, в лице его органов, поставщиками (производителями) услуг, оказываемых в той или иной форме, и населением (гражданами и их организациями) – потребителями услуг, обеспечивающие удовлетворение коллективных и индивидуальных интересов и потребностей территориального сообщества в законодательно закрепленной сфере

Услуга всегда имеет
персонально определенного
потребителя

Выполнение функций
публичной власти
направлено на
неопределённый круг лиц
или обстоятельства

В тех случаях, когда населению нормами права не гарантировано предоставление услуг за счет средств бюджета, органы ПВ должны создавать условия для самостоятельного приобретения населением услуг

**В тех сферах, где уже
существует и может
развиваться частное
предпринимательство,
требуется ограничивать
хозяйственную деятельность
органов публичной власти и
организаций публичной формы
собственности**

**Необходимо соблюдать
принцип subsidiarности:**

**ОПВ должен заниматься
хозяйственной деятельностью (в
т. ч. через «свои» организации)
только в тех случаях, в которых
частный бизнес эти задачи не
может выполнить как минимум так
же хорошо**

В части гарантированного предоставления услуг, в особенности коммунальных и иных повседневной востребованности, обеспечивающих жизнедеятельность населения, исключительное значение приобретает решение вопроса собственности и права пользования объектами производственной инфраструктуры услуг, в особенности сетями и дорогостоящими единичными производственными мощностями

Решение вопросов компетенции органов публичной власти, связанных с предоставлением услуг, состоит в обеспечении гарантированного предоставления названных услуг на территории публично-правового образования, а не в их предоставлении именно органами публичной власти или организациями публичной формы собственности.

Органы публичной власти несут ответственность не за содержание организаций публичной формы собственности, а за весь комплекс мероприятий, имеющий конечной целью предоставление установленных услуг, и за результаты предоставления услуг

Наличие организации публичной формы собственности не является, за редким исключением, необходимым условием для решения вопросов компетенции публичной власти.

Зачастую необходимо наличие не учреждений, а объектов –основных средств, которые могут предоставляться организациям любой формы собственности для их деятельности

Публичные услуги могут оказываться как ОПВ, так и различными хозяйствующими субъектами. Случаи оказания услуг непосредственно ОПВ ограничены, при этом антимонопольное законодательство РФ запрещает совмещение функций органов ПВ с функциями хозяйствующих субъектов, т. е. ОПВ не вправе непосредственно осуществлять предпринимательскую деятельность.

Большое значение в выборе способа организации оказания услуги играют источники возможного финансирования услуги, можно ли оказать эту услугу за счет средств населения или она может финансироваться только из бюджета

Способы организации предоставления услуг:

Организация населения

Поддержка и содействие населению
Субсидии населению

Создание условий для развития предпринимательства

Выбор поставщика и заключение контракта

Межмуниципальное сотрудничество

Создание хозяйствующих субъектов

Формирование инфраструктуры и её предоставление
Концессия, аренда

Создание учреждений публичной
формы собственности и
финансируемых из бюджета
оправданно только тогда, когда
населению гарантировано
бесплатное предоставление услуг,
оказание услуг населению убыточно
и отсутствуют негосударственные
(немунципальные) поставщики
услуг

Полномочия учредителя учреждения публичной формы собственности может осуществлять от имени ППО только орган публичной власти.

Объем финансирования расходов из бюджета определяется:

- Содержанием расходных обязательств,
- минимальными социальными стандартами (нормативами)
- Объемом и качеством оказываемых услуг (стандарты, нормативы, тарифы, цены и т.п.)
- Объемом и сложностью выполняемых функций (нормирование, в том числе труда)
- Объемом и ценами заказываемых товаров, работ, услуг в обеспечение деятельности (нормирование, предельные размеры выплат)

Объем финансирования определяется:

- Объемом и размерами выплат населению (публичные нормативные обязательства)
- Условиями и размерами оплаты труда персонала
- Состоянием и составом объектов собственности, задействованной в оказании услуг
- Инвестиционной программой

Что может влиять на размер финансирования при установлении нормативов (1):

- стоимость ресурсов, указанных в расчетах (взяли самое дорогое или самое дешевое);
- корректность расчета норм использования ресурса (правильность расчета и учет использования ресурса несколькими получателями (на несколько услуг));
- правильность выбора срока использования ресурса;
- корректность расчета использования имущества (все ли имущество учитывается при распределении затрат на услугу (функцию), все ли имущество действительно используется);
- корректность учета источников финансирования (программы и текущая деятельность; использование разными ведомствами; частичная платность, в том числе за счет средств иного уровня власти и т.п.)

В обоснование изменений бюджетных ассигнований должно быть приведено:

- пояснение, детализирующее содержание произошедших изменений;
- ссылка на правовой акт (решение), являющийся основанием для указанных изменений;
- расчет величины изменения в объеме расходов.

Факторы изменения объема финансирования:

- Изменения ставок (условий) оплаты труда (денежного содержания);
- Изменения численности работников бюджетной сферы (муниципальных служащих, обслуживающего персонала, привлекаемых лиц, работников муниципальных учреждений);
- Изменения числа лиц, получающих трансферты;
- Изменения размера трансфертов населению в расчете на одного получателя;
- Изменения цен (тарифов) на товары,

Факторы изменения объема финансирования:

- Изменения физических объемов приобретения товаров (работ, услуг) для муниципальных нужд;
- Изменения объемов финансирования, прекращение или начало реализации ДЦП;
- Изменения объема бюджетных инвестиций, не включенных в ДЦП;
- Прочие причины.

БК установлен принцип
адресности и целевого
характера бюджетных средств

—

бюджетные ассигнования и
лимиты бюджетных
обязательств доводятся до
конкретных получателей
бюджетных средств с
указанием **цели** их
использования.

Целевые статьи и виды
расходов бюджетов
формируются в
соответствии с расходными
обязательствами,
подлежащими исполнению
за счет средств
соответствующих бюджетов.

Бюджетное задание для отдельной бюджетной организации определяет ее роль в достижении стратегических целей (задач) сектора и публично-правового образования в целом.

Для МФЦ задание
устанавливает работы по
организации оказания услуг, а
не предоставление услуг в
понимании 210-Федеральный
закон (1)

Для каждой бюджетной
организации собственником
составляется
исчерпывающий перечень
оказываемых ею бюджетных
услуг

По каждой бюджетной услуге,
оказываемой бюджетной организацией,
необходимо вести отдельный учет
затрат, позволяющий рассчитывать ее
себестоимость

При расчете себестоимости услуги необходимо учитывать все виды затрат, включая амортизационные отчисления.

Планирование и мониторинг себестоимости бюджетных услуг осуществляются самими бюджетными организациями. Утверждается себестоимость учредителем после проведения необходимых проверочных мероприятий.

ОПВ используют указанную информацию для анализа динамики расходов, объективности установления заданий, выбора альтернативных способов достижения поставленных перед ними целей и формулирования новых целей и задач, нормативов.

БУ и АУ

не являются участниками
бюджетного процесса.

Для БУ и АУ сметы не
утверждаются учредителем!

Для них нет главного
распорядителя бюджетных
средств.

Средства выделяются **на**
возмещение нормативных
затрат

***Бюджетные организации
самостоятельно осуществляют
расходы на оказание бюджетных
услуг в пределах выделенного
финансирования***

В пределах общей выделенной суммы финансирования бюджетная организация имеет право самостоятельно определять структуру и сроки осуществления расходов.

При этом бюджетная организация несет ответственность за точное выполнение задания по объему и качеству оказываемых бюджетных услуг.

**Основным предметом
планирования деятельности
бюджетной организации и
контроля выступают объем и
качество бюджетных услуг**

Определение объема и качества бюджетных услуг, «заказываемых» у бюджетной организации, оказывает определяющее влияние на последующие решения об объеме финансирования. Детальная спецификация предоставляемых бюджетных услуг заменяет детальную регламентацию расходов бюджетной организации.

Требуется определить «приемлемую» деятельность ОПВ (и, соответственно, учреждений)

- Обязательная деятельность по законодательству;
- Сравнение с аналогичными ППО;
- Средний уровень по субъекту (по Российской Федерации);
- Принятые расходные обязательства

**Сокращение
финансирования (общей
суммы расходов)
бюджетных организаций
может осуществляться
только при условии
сокращения объема
заказанных бюджетных
услуг**

Сокращение расходов является
экстраординарной мерой и —
при отсутствии других решений
— применяется в исключительных
случаях.

Сокращение расходов
регулируется специальным НПА,
определяющим учет
действующих приоритетов и
процедуру проведения

Пересмотр контрактов с
коммерческими организациями
в связи с сокращением
расходов осуществляется в
соответствии с условиями
договора, гражданским
законодательством и принятой
деловой практикой.

Выполнение ЦБ по отношению к учреждениям, чье бухгалтерское обслуживание ЦБ осуществляют, функций распорядителя бюджетных средств, в том числе контрольных, противоречит законодательству и не позволяет наладить действенный контроль расходования бюджетных средств (контроль самого себя). Функции бухгалтерского обслуживания (собственная деятельность учреждения!) и функции распорядителя бюджетных средств (деятельность учредителя!) должны быть разделены не только по персоналиям, но и структурно.

От имени ППО его права
осуществляют уполномоченные
органы ПВ в соответствии с
актами, определяющими статус
данных органов

Органы ПВ действуют от имени и в интересах населения ППО. Их деятельность регулируется нормами публичного права.

Субъекты гражданских правоотношений:

Физические
лица

органы - не лица
и не субъекты
гражданских
правоотношений

Юридические
лица

особые субъекты:
РФ, субъекты РФ,
МО

Правомочия при участии МО в гражданских правоотношениях:

- Приобретение и распоряжение имуществом
- Заключение договоров о приобретении товаров, работ, услуг
- Полномочия учредителя
- Обращение в суд от своего имени, ответчик

Властные структуры
(административные)

Совмещение функций запрещено

Хозяйствующие
субъекты

Юридическое лицо- организация

- Создается учредителем для осуществления хозяйственной деятельности
- Имеет в собственности, оперативном управлении или хозяйственном ведении обособленное имущество
- Отвечает этим имуществом по своим обязательствам
- От своего имени приобретает и осуществляет имущественные и личные неимущественные права
- Может быть истцом и ответчиком в суде

Орган публичной власти- власть:

- Организованное, в официальных формах воздействие на сознание и поведение субъектов для достижения общих целей
- Нет учредителя, создается по специальным процедурам населением, наделяющим его властью
- Действие от имени ППО, в том числе работа с ресурсами
- Произведен от ПП образования
- Не имеет личных имущественных прав и собственных интересов

Различия органов МСУ и организаций (учреждений)

Органы

- Регламентация – публичным правом
- Обладают властными (административными) полномочиями
- Управляют имуществом от имени ППО
- Действуют на основе Устава ППО
- Действуют с момента формирования

Учреждения

(организации)

- Регламентация – Гражданским правом
- Хозяйствующие субъекты, не обладают властными полномочиями
- Наделяются имуществом на определенном праве для осуществления уставной деятельности
- Действуют на основании учредительных документов организации
- Действуют с момента государственной регистрации

При принятии решения о создании органов ПВ как юридических лиц необходимо ясно осознавать, что учреждения как организации в первую очередь работают в интересах самой организации и обладают равными правами с иными учреждениями и организациями.

**Ответственность по
обязательствам ОПВ и их
структурных подразделений в
любом случае несет ППО
(собственностью и
бюджетными средствами).**

Публичное образование
может наделить отдельные
органы, действующие от его
имени, различными
полномочиями,
составляющими объем прав
и обязанностей данного
публичного образования

Наделение ППО гражданской правоспособностью необходимо лишь постольку, поскольку решение вопросов компетенции невозможно без вступления в некоторые гражданско-правовые отношения

Быть участником гражданских правоотношений, обладать всеми правами и обязанностями может только само ППО, а не органы ПВ

От имени **ППО** в соответствии со ст.125 ГК РФ могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы ПВ в рамках их компетенции

Пределы и объем такого участия определяются актами, устанавливающими статус данных органов (п.1 ст.125 ГК РФ)

**Гражданское законодательство
определяет правовое положение
участников гражданского оборота**

**К имущественным отношениям, основанным на
административном или ином властном
подчинении одной стороны другой, в том числе к
налоговым и другим финансовым и
административным отношениям, гражданское
законодательство не применяется, если иное не
предусмотрено законодательством (ч.3 ст.2 ГК
РФ)**

БК РФ при определении участников бюджетного процесса и их полномочий не оперирует понятием «юридическое лицо» и не указывает на применение указанных норм БК РФ к гражданским правоотношениям

Властные структуры
(административные)

Совмещение функций запрещено

Хозяйствующие
субъекты

ГРБС

Совмещение функций недопустимо

Получатель
БС

Включение в структуру администрации «органов» администрации связано с исполнением бюджетного законодательства и возможностью выполнения функций ГРБС (РБС).

ГРБС:

- Участие в бюджетных, а не гражданских правоотношениях
- Установление задания бюджетным учреждениям
- Утверждение сметы
- Контроль использования бюджетных средств для выполнения задания
- Оплата за счет средств МО работ, товаров, услуг, приобретаемых для МО

Получатель БС:

- Участие в гражданских и бюджетных правоотношениях
- Выполнение задания учредителя
- Принятие и исполнение бюджетных обязательств
- Использование денежных средств
- Оплата за счет сметы товаров, работ, услуг, приобретаемых для своих нужд

ГРБС:

- Регулирует
(администрирует)
- Устанавливает задания
- Контролирует
- Планирует

ПБС:

- Хозяйствует
- Исполняет задания
- Отчитывается
- Реализует планы

Необходимо рассмотреть два аспекта определения статуса структурных подразделений Администрации МО:

- потребность в создании учреждений по указанным направлениям и допустимость выполнения данными учреждениями определенных функций с учетом их организационно-правовой формы и самостоятельности в хозяйственной деятельности
- и необходимость и возможность участия данных структур в гражданских правоотношениях от имени муниципального образования.

Руководитель организации -

физическое лицо, которое в соответствии с Трудовым Кодексом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, учредительными документами юридического лица (организации) и локальными нормативными актами осуществляет руководство этой организацией, в том числе выполняет функции ее единоличного исполнительного

Правовой статус руководителя учреждения включает

- Правовой статус, связанный с организацией деятельности учреждения и выполнением полномочий единоличного руководителя учреждения (нормы гражданского права)
- Правовой статус, связанный с организацией выполнения публичных функций (+ полномочий органов публичной власти в установленных ФЗ случаях) (нормы публичного права)
- Правовой статус, связанный с трудовыми отношениями (нормы трудового права);

Права и обязанности руководителя учреждения определяются

- ФЗ;
- Законами субъектов РФ;
- НПА ОМС;
- Уставом учреждения;
- Локальными правовыми актами учреждения (в области труда);
- Трудовым договором

осуществляет руководство
деятельностью
учреждения в соответствии с
законодательством РФ,
законодательством субъекта РФ, НПА
ОМС, уставом учреждения,
коллективным
договором, соглашениями, локальными
нормативными актами, трудовым
договором, за исключением вопросов,
принятие решений по которым отнесено
законодательством РФ к ведению иных
органов и должностных

Руководитель учреждения
осуществляет
управленческую,
руководящую и
организационную
деятельность.

«Организационная, руководящая и управленческая деятельность есть «деятельность над деятельностью», она направлена не на преобразование природного материала, а на организацию деятельности других людей, на руководство такой деятельностью или на управление» (1)

Основные функции управления:

- Целеполагание
- Анализ
- Прогнозирование, сценирование
- Планирование
- Организация (в том числе регулирование, финансирование)
- Координирование
- Мотивация, стимулирование
- Учет
- Мониторинг, контроль

Руководитель учреждения должен обеспечить:

- Определение на основе конституционных норм и законодательства, устава учреждения целей (включая стратегические) управления учреждением
- Наличие организационных структур и механизмов, позволяющих осуществлять качественную деятельность учреждения
- Законность деятельности и соблюдение прав граждан
- Решение стоящих перед учреждением задач и **достижение целей учреждения**
- Соответствие деятельности учреждения уставной, очередность решения обязательных и факультативных задач
- Взаимодействие учреждения с иными хозяйствующими субъектами, с органами государственной власти и местного самоуправления и с населением
- Эффективность деятельности учреждения, использования ресурсов
- Совершенствование системы оказания услуг, выполнения работ
- Открытость деятельности
- Отчетность перед населением (и учредителем)
- Внутренний контроль (мониторинг) деятельности

Руководитель:

- действует без доверенности от имени учреждения;
- может выдавать доверенности работникам, совершать иные юридически значимые действия;
- открывает (закрывает) в установленном порядке счета учреждения;
- **утверждает** в установленном порядке **структуру и штатное расписание** учреждения,
- принимает на работу работников учреждения, а также заключает, изменяет и расторгает трудовые договора с ними;
- распределяет обязанности между своими заместителями, в случае необходимости передает им часть своих полномочий в установленном порядке;
- принимает локальные нормативные акты, утверждает положения о структурных подразделениях, а также о филиалах и представительствах учреждения (при их наличии);
- ведет коллективные переговоры и заключает коллективные договоры;
- поощряет работников учреждения;
- привлекает работников учреждения к дисциплинарной и материальной ответственности в соответствии с законодательством РФ;
- решает иные вопросы, отнесенные законодательством РФ, уставом учреждения и (трудовым договором) к компетенции руководителя;

Стратегическое управление – это управление, которое ориентирует деятельность на запросы потребителей, осуществляет гибкое регулирование и своевременные изменения в деятельности, отвечающие вызову со стороны окружения и позволяющие добиваться конкурентных преимуществ, что в совокупности позволяет публично-правовому образованию выживать и достигать своей цели в долгосрочной перспективе.

При нестратегическом управлении организации планируют свою деятельность, исходя из того, что окружение либо не будет вообще меняться, либо в нем не будет происходить качественных изменений. Составление долгосрочных планов (**что и когда** делать) и поиск в исходный период решений на многие годы вперед, желание строить "на века" (приобретать на долгие годы) - все это признаки нестратегического управления.

Признаки стратегического управления:

- направленность на долгосрочную перспективу,
- ориентация на потребителя,
- реагирование на изменения в окружении путем проведения преобразований в организации,
- высокое значение человеческого потенциала.

Существенные черты стратегического управления:

- его инновационный (создание конкурентных преимуществ на основе инноваций)
- и интеграционный (формирование и использование всего комплекса возможностей для достижения целей в долгосрочной перспективе) характер.

Инновационной считается деятельность, направленная на:
создание и организацию производства принципиально
новой или с новыми потребительскими свойствами
продукции (товаров, работ, услуг);
на создание и применение новых или модернизацию
существующих способов (технологий) ее производства,
распространения и использования;
применение структурных, финансово-экономических,
кадровых, информационных и иных инноваций
(нововведений) при выпуске и сбыте продукции (товаров,
работ, услуг), обеспечивающих экономию затрат или
создающих условия для такой экономии

Не стратегический подход	Стратегический подход
Приоритет краткосрочных целей	Приоритет долгосрочных целей
Акцент на распределении имеющихся материальных ресурсов	Акцент на организационном проектировании, как методе организационного приращения ресурсов
Мобилизационный тип использования ресурсов	Плановый тип использования ресурсов
Акцент на принятии ситуативных решений	Акцент на согласованном планировании
Ведомственный тип структуры управления	Программно-функциональный тип структуры управления
Ориентация на задачи	Ориентация на проблемы
Жесткая административная иерархия	Субсидиарность, равноправие и сотрудничество
Раздельное решение вопросов функционирования и развития	Совместное, согласованное решение вопросов функционирования и развития
Опора на административные (принудительные) рычаги власти	Опора на авторитет и влияние власти

Различия текущего и стратегического управления:

Текущее

- **Цель:** поддержание функционирования основных систем жизнеобеспечения и удовлетворения потребностей;
- **Объект:** преимущественно организации публичного сектора;
- **Ресурсы:** преимущественно средства бюджетов ППО, публичная собственность;
- **Формы управления:** преимущественно непосредственное
- **Методы:** планирование, нормирование, заказ, управление учреждениями, санкции, администрирование

Стратегическое

- **Цель:** развитие основных параметров территории, приобретение нового, более высокого качества жизни;
- **Объект:** население, любые организации;

Ресурсы: преимущественно средства хозяйствующих субъектов и населения

Формы управления: преимущественно опосредованное;

Методы: преимущественно индикативные; координация, создание условий, реализация программ

Существует множество моделей процесса стратегического управления, однако три ключевых этапа являются общими для всех моделей:

- стратегический анализ;
- стратегический выбор;
- реализация стратегии.

Стратегический подход в управлении позволяет руководителям избежать навязывания какой-то одной модели управления и необходимости всем под нее подстраиваться, т.е. использовать методы, характерные для тоталитарного сознания.

Стратегический подход позволяет увязать разнонаправленные цели, многообразные ресурсы в границах одного потока деятельности, вместо принуждения перейти к сотрудничеству и пониманию

Главная цель стратегического управления - развитие потенциала и поддержание стратегической способности организации к выживанию и эффективному функционированию в условиях нестабильной внешней среды.

Стратегическое управление - это процесс принятия и **осуществления** стратегических решений, центральным звеном которого является стратегический выбор, основанный на сопоставлении собственного конкурентного ресурсного (в широком смысле) потенциала организации и с возможностями и угрозами внешнего окружения, в котором она существует.

Руководитель, организовывая работу учреждения, должен:

- Обеспечить эффективную деятельность учреждения , организовать административно-хозяйственную, финансовую и иную деятельность учреждения;
- обеспечивать планирование деятельности учреждения;
- обеспечивать целевое и эффективное использование денежных средств учреждения, а также имущества, переданного учреждению в оперативное управление в установленном порядке;
- обеспечивать своевременное и качественное выполнение всех договоров и обязательств учреждения;
- обеспечивать работникам учреждения безопасные условия труда, соответствующие государственным нормативным требованиям охраны труда, а также социальные гарантии в соответствии с законодательством РФ;
- создавать и соблюдать условия, обеспечивающие деятельность представителей работников, в соответствии с трудовым законодательством, коллективным договором и соглашениями;
- обеспечивать разработку в установленном порядке правил внутреннего трудового распорядка;

Руководитель, организовывая работу учреждения, должен:

- требовать соблюдения работниками учреждения правил внутреннего трудового распорядка;
- обеспечивать выплату в полном размере заработной платы, пособий и иных выплат работникам учреждения в соответствии с законодательством РФ, коллективным договором, правилами внутреннего трудового распорядка и трудовыми договорами;
- не разглашать сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, ставшие известными ему в связи с исполнением своих должностных обязанностей; соблюдать обязательства, связанные с допуском к государственной тайне
- обеспечивать выполнение требований законодательства РФ по гражданской обороне и мобилизационной подготовке;
- обеспечивать соблюдение законодательства РФ при выполнении финансово-хозяйственных операций, в том числе по своевременной и в полном объеме уплате всех установленных законодательством РФ налогов и сборов, а также представление отчетности в порядке и сроки, которые установлены законодательством РФ;
- представлять работодателю проекты планов деятельности учреждения и отчеты об исполнении этих планов
- обеспечивать выполнение всех плановых показателей деятельности учреждения;

Эффективность:

- Экономичность (наилучшее соотношение ресурс/результат)
- Продуктивность (характеризует рациональность использования ресурсов: объем произведенной продукции к затраченным ресурсам, включая трудовые)
- Результативность (степень достижения поставленных целей и решения задач)

При построении организационных структур необходимо разделить:

- Стратегическое и текущее планирование
- Планирование и исполнение
- Регулирование и исполнение
- Администрирование и хозяйствование
- Контроль и исполнение
- Выделение и использование ресурсов (расходование денежных средств)

Совмещение блока стратегического управления и хозяйственного управления приводит к резкому торможению развития организации, поскольку текущее управление поглощает перспективное.

Сочетание мотиваций общей компетенции и отраслевых мотиваций приводит к резкому ухудшению качества управления.

Наиболее объективно можно определить потребность в работниках учреждений в конкретном ППО

- при анализе установленных расходных обязательств ППО,
- При анализе необходимых и предоставленных учреждением публичных услуг
- при функциональном анализе деятельности работников учреждений,
- введении четырех форм разделения труда

Формы разделения труда:

- функциональное,
- технологическое,
- профессиональное
- квалификационное.

Должность характеризуется
установленным комплексом
обязанностей и прав,
рассчитанным на одного
человека и предоставляемым
должностному лицу в целях его
практического осуществления

Должность:

- служит элементом, первичной ячейкой аппарата организации как некой системы;
- предполагает некую обособленную компетенцию, рассчитанную на одного человека;
- должна быть официально зафиксирована (установлена правовыми актами);
- в права и обязанности по должности входит осуществление не любых полномочий, а только являющихся частью компетенции органа, организации.

Для установления требуемых должностей

- необходимо определить комплекс полномочий (работ) органа или организации,
- выделить все требуемые для реализации задач и целей органа (организации) функции,
- определить требуемое их распределение между разными должностями, учитывая минимальный предел дифференциации и запреты на совмещение отдельных функций.

Численность персонала
должна быть такой, чтобы
обеспечить выполнение
всего объема работ,
необходимых в органе
(организации) по каждой
должности.

Для установления численности персонала надо:

- Использовать основные законы управления и правила формирования административных структур,
- Опирается на стратегический план развития

Для установления численности персонала надо:

- Учитывать обязательства учреждения (задание) и исполняемые функции
- Проводить хронометраж деятельности работников, самофотографирование рабочих мест,

Для установления численности персонала надо:

- Проводить анализ документооборота,
- Использовать объективные факторы установления оптимального количества подчиненных для каждого конкретного руководителя,
- Использовать методы проектирования и совершенствования организации системы управления

Элементами новой организации труда, направленной на оптимизацию управления являются

- оптимизация управления и численности персонала,
- описание рабочих мест,
- должностные инструкции,
- правила внутреннего трудового распорядка,
- мотивация труда,
- оценки муниципальных служащих и иных штатных работников
- управление дисциплинарными отношениями.

Наличие объектов собственности
требует несения бремени
содержания данных объектов и,
следовательно, расходов из
местного бюджета, т.е.
расходования публичных
финансов. Именно собственник, по
общему правилу, несет бремя
финансовых расходов по
поддержанию принадлежащего ему
имущества в надлежащем
состоянии.

ППО в отношении объектов публичной собственности обязаны обеспечить безопасное содержание таких объектов, соблюдение всех установленных в отношении содержания имущества норм и правил: противопожарных, санитарных, природоохранных и экологических, технических, строительных и т.п. Собственник обязан обеспечить утилизацию (ликвидацию) аварийно - опасных объектов, объектов, не подлежащих ремонту и восстановлению.

Должны быть предусмотрены
и отнормированы расходы на
обеспечение сохранности
имущества, управление им,
восстановление
имущественного комплекса
(амортизация!) и т.п.

Необходимо определить сроки
использования объектов,
периодичность ремонта

Расходы на восстановление имущества касаются и восстановления состава объектов особо ценного движимого имущества учреждений. Резерв на полное восстановление таких объектов должен быть предусмотрен не менее, чем в размере начисления годовой суммы амортизации.

Оцениваются (для организаций):

- Соответствие деятельности уставной;
- Количественные и качественные показатели задания;
- Соблюдение требований учредительных документов;
- Эффективность и экономический результат
- и др.

Оцениваются (для персонала):

- Показатели, соответствующие профессионально-должностным характеристикам (знание законодательства и его правильное применение, реализация всех установленных документами для работника функций, соблюдение стандартов, инструкций, уровень знаний, умений, навыков и т. п.);
- Соблюдение правил деятельности;
- Соблюдение этики поведения;
- Отсутствие коррупционных составляющих;
- Исполнительность (поручения, указания);
- Повышение профессионального уровня и использование новейших методов и технологий управления
- И др.

Управленческие профессиональные качества

- планирование деятельности и ресурсов;
- постановка задач и организация деятельности;
- контроль и оценка исполнения;
- мотивация и развитие подчиненных;
- принятие управленческих решений;
- стратегическое видение;
- управление изменениями;
- публичные выступления и внешние коммуникации (1).

Пример. Сравнение используемых критериев по должностям

Руководитель

- Умение определять цели и ставить задачи
- Стратегическое видение
- Способность принимать решение
- Системное мышление, аналитические навыки, умение найти компромисс
- Организаторские способности
- Взвешенный объективный подход

Специалист

- Знание процессов, технологий и т.п
- Знание текущих задач и работы
- Исполнительность
- Способность предоставить информацию, убеждать
- Самоорганизация
- Творческий подход

Показатели:

- Результат труда - количество и качество выполненных плановых и внеплановых работ (заданий), соблюдение сроков (с объективной оценкой причин);
- соблюдение стандартов деятельности, компетенций
- % загрузки работника;
- Сложность работ;
- Наличие обоснованных жалоб (при вине работника)
- Повышение квалификации
- Научная и методическая деятельность

Руководитель в части обеспечения деятельности, связанной с организацией выполнения публичных функций должен:

- Обеспечить выполнение учредительных документов и организовать взаимодействие с учредителем;
- Обеспечить защиту интересов учреждения, в том числе и перед учредителем;
- обеспечивать своевременное выполнение нормативных правовых актов и локальных нормативных актов работодателя;
- Обеспечить выполнение полномочий по исполнению публичных нормативных обязательств бюджета;
- Организовать расчет себестоимости услуг (работ), представить данные на утверждение учредителю, представлять предложения по установлению учреждению задания; представлять обоснование бюджетных ассигнований учредителю;
- Информировать учредителя о планируемых контрольных мероприятиях, о начале проверок, о результатах проведенных проверок; о случаях привлечения работников учреждения к административной и уголовной ответственности, связанных с их работой в учреждении,
- незамедлительно сообщать учредителю о случаях возникновения в учреждении ситуации, представляющей угрозу жизни и здоровью работников;
- обеспечивать выполнение плана по устранению недостатков, выявленных в ходе проведения независимой оценки качества условий

Руководитель в части обеспечения деятельности, связанной с организацией выполнения публичных функций должен:

- Направлять учредителю предложения по мероприятиям, обеспечивающим повышение эффективности и законности деятельности учреждения;
- обеспечивать достижение установленных учреждению ежегодных значений показателей соотношения средней заработной платы отдельных категорий
- работников учреждения со средней заработной платой в соответствующем субъекте РФ (в случае их установления);
- представлять работодателю в установленном порядке сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о
- доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- осуществить при расторжении трудового договора передачу дел учреждения вновь назначенному руководителю в установленном порядке;
- представлять в случае изменения персональных данных соответствующие документы работодателю
- информировать работодателя о своей временной нетрудоспособности, а также об отсутствии на рабочем месте по другим уважительным причинам;

Полномочия учредителя:

- утверждение устава учреждения, внесение в него изменений;
- рассмотрение и одобрение предложений руководителя учреждения о создании и ликвидации филиалов учреждения, об открытии и о закрытии его представительств;
- реорганизация и ликвидация учреждения, а также изменение его типа;
- утверждение передаточного акта или разделительного баланса;
- назначение ликвидационной комиссии и утверждение промежуточного и окончательного ликвидационных балансов;
- назначение руководителя учреждения и прекращение его полномочий, а также заключение и прекращение трудового договора с ним, если для организаций соответствующей сферы деятельности федеральными законами не предусмотрен иной порядок назначения руководителя и прекращения его полномочий и (или) заключения и прекращения трудового договора с ним;
- рассмотрение и одобрение предложений руководителя учреждения о совершении сделок с имуществом учреждения в случаях, если для совершения таких сделок требуется согласие учредителя учреждения;
- рассмотрение иных предусмотренных федеральными законами

Крупная сделка, совершенная без предварительного согласия учредителя может быть признана недействительной по иску бюджетного учреждения или его учредителя, если будет доказано, что другая сторона в сделке знала или должна была знать об отсутствии предварительного согласия учредителя учреждения.

При этом руководитель учреждения несет перед учреждением ответственность в размере убытков, причиненных учреждению в результате совершения крупной сделки с нарушением названного требования, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной.

Трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, или учредительными документами организации могут быть установлены процедуры, предшествующие заключению трудового договора с руководителем организации (проведение конкурса, избрание или назначение на должность и другое).

Информация о рассчитываемой за календарный год среднемесячной заработной плате руководителей, их заместителей и главных бухгалтеров государственных и муниципальных учреждений размещается в сети "Интернет" на официальных сайтах государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, осуществляющих функции и полномочия учредителя соответствующих учреждений, если иное не предусмотрено ТК, другими ФЗ, НПА РФ.

Эта информация может по
решению государственных
органов, органов местного
самоуправления, организаций,
осуществляющих функции и
полномочия учредителя
размещаться на официальных
сайтах учреждений

руководителем учреждения могут быть, помимо обычных случаев,

прекращены:

- При смене собственника имущества организации новый собственник не позднее трех месяцев со дня возникновения у него права собственности имеет право расторгнуть трудовой договор с руководителем организации (его заместителями и главным бухгалтером)
- не принятия руководителем мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является,

руководителем учреждения могут быть, помимо обычных случаев,

прекращены:

- невыполнению требований антикоррупционного законодательства
- несоблюдение установленного предельного уровня соотношения среднемесячной заработной платы заместителя руководителя и (или) главного бухгалтера государственного или муниципального учреждения и среднемесячной заработной платы работников данного учреждения;

руководителем учреждения могут быть, помимо обычных случаев,

прекращены:

- принятия необоснованного решения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями и главным бухгалтером, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу учреждения;
- однократного грубого нарушения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями своих трудовых обязанностей;
- В иных случаях, предусмотренных трудовым договором с руководителем

Пунктом 2 статьи 278 ТК РФ
также допускается
возможность прекращения
трудового договора с
руководителем организации по
решению собственника
имущества организации,
уполномоченного лица
(органа) без указания мотивов
принятия решения.

Прекращение трудового договора с руководителем организации по основанию, установленному пунктом 2 статьи 278 ТК РФ, не является мерой юридической ответственности и не допускается без выплаты ему компенсации, предусмотренной статьей 279 ТК РФ.

Если решение о прекращении
трудового договора принято
работодателем с нарушением
принципов недопустимости
злоупотребления правом и
(или) запрещения
дискриминации в сфере труда
(статьи 1, 2 и 3 ТК РФ), такое
решение может быть признано
незаконным.

Контроль за деятельностью учреждений осуществляется:

- федеральными государственными органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя, - в отношении федеральных учреждений;
- в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, - в отношении учреждений субъекта Российской Федерации;
- в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования, - в отношении муниципальных учреждений;

Контроль –обязательная функция управления, направленная на обеспечение достижения поставленных целей управления и представляющая собой проверку соответствия качественных и количественных характеристик объектов, в том числе процессов, **установленным** (плановым, нормативным) **требованиям**.

Контроль (от лат. contra - против и rotulus - свиток).
Должно быть сравнение **с заданным.**

В каждом субъекте,
осуществляющем какую-либо
деятельность, должна быть создана
отражающая культуру управления
объектом **контрольная среда** -

совокупность принципов и стандартов
деятельности, обеспечивающих достижение ее
результатов и определяющих требования к
внутреннему контролю

Контроль возможен только при
установлении стандартов и
критериев для объекта
контроля

Цель контроля:

**обеспечение достижения
заданного результата по
объекту и предмету контроля**

Задачи контроля:

- Выявление отклонений в функционировании объекта от принятых решений, от установленных правил и норм.
- Оценка обоснованности и эффективности принятых управленческих решений и их результатов.
- Разработка мер по преодолению выявленных отклонений и корректировке управленческих процессов.
- Профилактика деструктивных отклонений, нарушений .
- Устранение препятствий для оптимального функционирования объекта.

Функции контроля:

- Анализ причин отклонений (в том числе, кадровых).
- Коррекция - разработка предложений по устранению выявленных нарушений.
- Профилактика - разработка мер по недопущению таких нарушений в дальнейшем.
- Правоохрана - привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушения

Внутренний контроль - система мер, организованных руководством организации и осуществляемых в организации с целью наиболее эффективного выполнения всеми работниками своих должностных обязанностей при совершении хозяйственных (управленческих) операций.

Задачи внутреннего контроля:

- обеспечение организации надёжной информацией,
- обеспечение сохранности активов,
- обеспечение защиты информации,
- обеспечение эффективности управленческой деятельности,
- обеспечение соответствия учёта принятой учётной политике,
- обеспечение соблюдения правил составления и представления бухгалтерской финансовой отчётности

Финансовый контроль по БК РФ:

- Внешний
 - Внутренний государственный (муниципальный) контроль
 - Внутренний контроль
- + внутренний аудит

Под внутренним финансовым контролем понимается непрерывный процесс, реализуемый руководством и должностными лицами (работниками) подразделений государственного органа (органа местного самоуправления), которые организуют и выполняют, а также обеспечивают соблюдение внутренних процедур составления и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности (внутренние бюджетные процедуры).

Внутренний финансовый контроль:

внутренний процесс *главного администратора бюджетных средств (ГАБС), администратора бюджетных средств (АБС)*, осуществляемый в целях соблюдения установленных правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, требований к исполнению своих бюджетных полномочий

Субъекты внутреннего финансового контроля:

- Руководитель ГАБС, АБС (*учреждения*)
- Заместители руководителя
- Должностные лица структурных подразделений внутреннего финансового контроля (*при наличии таких подразделений, что не является обязательным*)
- Исполнитель бюджетных полномочий

Объекты внутреннего финансового контроля:

- Структурные подразделения (должностные лица, работники) ГАБС, АБС (бюджетные процедуры)
- ~~Распорядители бюджетных средств~~
- ~~Получатели бюджетных средств,~~
- ~~Подведомственные организации~~
- Сам исполнитель (самоконтроль)

Предмет внутреннего финансового контроля – соблюдение требований к исполнению своих бюджетных полномочий:

- Соблюдение НПА (регламентирующие бюджетные правоотношения, являющиеся основанием расходования средств)
- Отсутствие конфликта интересов и коррупционных составляющих
- Эффективность использования бюджетных средств
- Экономность и результативность использования бюджетных средств,
- Достижение целевых значений показателей качества исполнения бюджетных полномочий

Внутренний аудит - организованная на экономическом субъекте в интересах его собственников и регламентированная его внутренними документами система контроля над соблюдением установленного порядка ведения бухгалтерского учета и надежности функционирования системы внутреннего контроля.

В широком смысле внутренний аудит затрагивает широкий спектр различных аспектов деятельности организации, помогая менеджменту выявлять и оценивать риски и выработать мероприятия, направленные на снижение риска и повышение эффективности систем и процессов.

Внутренний финансовый аудит является деятельностью по формированию и предоставлению руководителю главного администратора бюджетных средств, руководителю распорядителя бюджетных средств, руководителю получателя бюджетных средств, руководителю администратора доходов бюджета, руководителю администратора источников финансирования дефицита бюджета:

- информации о результатах оценки исполнения бюджетных полномочий распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, администратора бюджетных средств, главного администратора бюджетных средств, в том числе заключения о достоверности бюджетной отчетности;
- предложений о повышении качества финансового менеджмента, в том числе о повышении результативности и экономности использования бюджетных средств;
- заключения о результатах исполнения решений,

Внутренний финансовый аудит осуществляется в целях:

- оценки надежности **внутреннего финансового контроля**, и подготовки предложений об организации внутреннего финансового контроля;
- подтверждения достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета единой методологии бюджетного учета, составления, представления и утверждения бюджетной отчетности, установленной Министерством финансов Российской Федерации, а также ведомственным (внутренним) актам, принятым в соответствии с пунктом 5 статьи 264.1 Бюджетного Кодекса;
- повышения качества финансового

Субъекты внутреннего финансового аудита:

(на основе принципа функциональной независимости)

- структурные подразделения ГАБС, АБС, наделенные полномочиями по осуществлению внутреннего финансового аудита
- или в случаях, предусмотренных федеральными стандартами внутреннего финансового аудита, уполномоченные должностные лица (работники) **главного администратора бюджетных средств, администратора бюджетных средств**, наделенные полномочиями по осуществлению внутреннего финансового аудита,
- в случаях передачи полномочий - структурные подразделения или уполномоченные должностные лица (работники) **главного администратора бюджетных средств (администратора бюджетных средств)**, которому передаются указанные полномочия.

В целях обеспечения принципа независимости аудиторские проверки организуют и осуществляют должностные лица, которые:

- не принимают участие в организации и выполнении проверяемых внутренних бюджетных процедур объекта аудита в текущем периоде;
- не принимали участие в организации и выполнении проверяемых внутренних бюджетных процедур объекта аудита в течение проверяемого периода и года, предшествующего проверяемому периоду;
- не имеют родства или свойства с руководителем и другими должностными лицами главного администратора (администратора) бюджетных средств, организующими и выполняющими проверяемые внутренние бюджетные процедуры;
- не имеют иного конфликта интересов, создающего угрозу способности беспристрастно и объективно выполнять обязанности в ходе проведения аудиторской проверки.

Объекты аудита:

- Главные администраторы бюджетных средств
- Администраторы бюджетных средств
- Получатели бюджетных средств

Предмет аудита:

- Исполнение бюджетных полномочий
- Качество финансового менеджмента АБС, получателя бюджетных средств, главного администратора бюджетных средств
- результаты исполнения решений, направленных на повышение качества финансового менеджмента.

Адресаты аудита:

- Руководитель главного администратора бюджетных средств,
- руководитель АБС,
- руководитель получателя бюджетных средств,

Федеральный закон от
31.07.2020 N 248-ФЗ "О
государственном контроле
(надзоре) и муниципальном
контроле в Российской
Федерации"

Контрольный (надзорный) орган для целей управления рисками причинения вреда (ущерб) при осуществлении контроля (надзора) относит объекты контроля к одной из категорий риска причинения вреда (ущерб) (далее - категории риска).

Отнесение к категории риска определяет периодичность и возможность осуществления

контроля

Критерии риска должны учитывать тяжесть причинения вреда (ущерб) охраняемым законом ценностям и **вероятность наступления негативных событий**, которые могут повлечь причинение вреда (ущерб) охраняемым законом ценностям, а также учитывать добросовестность контролируемых лиц.

При определении критериев риска оценка добросовестности контролируемых лиц проводится с учетом следующих сведений (при их наличии):

- реализация подконтрольным лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба) и предотвращению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;
- наличие внедренных сертифицированных **систем внутреннего контроля** в соответствующей сфере деятельности;
- предоставление контролируемым лицом доступа контрольному (надзорному) органу к своим информационным ресурсам;
- **независимая оценка** соблюдения обязательных требований;
- добровольная сертификация, подтверждающая повышенный необходимый уровень безопасности охраняемых законом ценностей;
- заключение контролируемым лицом со страховой организацией договора добровольного страхования рисков причинения вреда (ущерба), объектом которого являются имущественные интересы контролируемого лица, связанные с его обязанностью возместить вред (ущерб) охраняемым законом ценностям, причиненный вследствие нарушения контролируемым лицом обязательных требований.

Спасибо за внимание!

Контакты:

sol1313@yandex.ru ;

89161245036